

Błażej SAJDUK

Wyższa Szkoła Europejska im. ks. Józefa Tischnera

James G. March, Johan P. Olsen, *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*, przeł. Dariusz Sielski

Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, Warszawa 2005

Pod koniec ubiegłego roku ukazała się nakładem warszawskiego wydawnictwa Scholar książka pt. *Instytucje. Organizacyjne podstawy polityki*. Na jej przetłumaczenie na język polski musieliśmy czekać aż 16 lat. Książka ta stanowi niemal katechizm dla każdego, kto określiłby się mianem „nowego instytucjonalisty”, oraz lekturę obowiązkową dla ludzi zajmujących się naukami politycznymi. Zrozumienie znaczenia instytucji wydaje się szczególnie istotne w kontekście zapowiadanych w Polsce zmian – tworzenia IV Rzeczypospolitej. Nie sposób wyobrazić sobie jakiegokolwiek zmiany bez uwzględnienia logiki przemian instytucjonalnych. Przy okazji warto wspomnieć, że w Polsce najbardziej znaną reprezentantką poglądów uwzględniających dominujące znaczenie instytucji jest prof. Jadwiga Staniszkis.

Na początku zasadne wydaje się sformułowanie roboczej definicji instytucji. Czym instytucja może być? Należy jednak zastrzec, że będzie to jedynie uproszczony opis, odnoszący się do zestawu współczesnych wyobrażeń na ten temat. Instytucją zwykło się obecnie nazywać proces, pewien rodzaj struktury, wykraczający ponad poziom indywiduów, odznaczający się powtarzalnymi i stabilnymi relacjami międzyludzkimi (zestaw zasad i rutynowych zachowań). Instytucje muszą kształtować i ograniczać ludzkie zachowanie. Należy pamiętać, że mogą one mieć zarówno wymiar formalny, jak i nieformalny (np. akty prawne czy regularne, kuluarowe spotkania polityków). Ponadto mogą i powinny charakteryzować się istnieniem wspólnych wartości, podzielanych przez współtworzących je ludzi. Jak widać na pierwszy rzut oka, głównym zagrożeniem dla teorii wychodzących od pojęcia instytucji przy opisie zjawisk politycznych jest stosowanie nazbyt elastycznej definicji, umożliwiającej wtłoczenie w jej ramy praktycznie każdego zjawiska.

Historia szkoły instytucjonalnej w tzw. tradycyjnym wydaniu jest stosunkowo długa. Najczęściej kojarzy się ją m.in. z Carlem Friedrichem czy Maksem Weberem. Choć często źródłem tego podejścia do polityki szuka się w poglądach autorów z bardziej zamierzchłych czasów, czyniąc jego prekursorami Thomasa Hobbesa, Johna Locke’a czy Charles’a de Montesquieu.

Ontologia i epistemologia tradycyjnego instytucjonalizmu ograniczały się do zainteresowania prawem i strukturą rządzenia – do aspektu formalnego sprawowa-

nia władzy (np. analiza konstytucji). Silnie podkreślano determinujący wpływ struktur na ludzkie zachowanie (m.in. stąd zrodziła się behawioralna krytyka i oskarżenia o strukturalizm – pogląd mówiący, że struktura zniewala aktorów, czyniąc z nich niemal kukły osadzone na instytucjonalnym kiju). Szkoła ta dużą uwagę zwracała na umieszczanie faktów w historycznym kontekście, tak by sytuację obecną wpisać w proces ewolucyjnego rozwoju. Metodologia tego podejścia zdominowana była przez deskrypcję. Sprowadzała się do przekonania, że badacz starał się jak najdokładniej opisać otaczający go świat w możliwie dalekich od abstrakcji teoretycznej terminach. Analizie poddawano całe systemy polityczne. Tradycyjny instytucjonalizm był podejściem o silnym wydźwięku normatywnym – starał się mówić, jak należy urządzić dobry system polityczny. Przy czym „dobry” oznaczało zazwyczaj ustrój demokracji liberalnej (często w wydaniu westminsterskim).

Ograniczenia instytucjonalizmu w jego tradycyjnym wydaniu pośrednio przyczyniły się do wybuchu w latach 60. ubiegłego wieku tzw. behawioralnej rewolucji i w efekcie pojawienia się teorii racjonalnego wyboru. Behawioralizm starał się uzupełnić i rozbudować warstwę teoretyczną nauk społecznych (tradycyjny instytucjonalizm skupiał swoją uwagę na deskrypcji). Paradoksalnie nowa teoria polegała na odrzuceniu wszelkich teoretycznych odniesień w procesie obserwacyjnym (wedle zasady: wyzbywając się normatywnych sądów, obserwuj nagie fakty, a regularność, czyli teoria, prawo, w jakie się one układają, wyłoni się sama). Behawioralizm przyczynił się do kooptacji w ramy nauk społecznych metod matematycznych i statystycznych. Koncepcja ta praktycznie zaprzeczała wpływowi instytucji na ludzkie działanie. Zarówno behawioralizm, jak i teoria racjonalnego wyboru w sferze metodologicznej były na wskroś indywidualistyczne – całą uwagę koncentrowały na poczynaniach pojedynczych ludzi (np. wyborcy czy prezydenta). To ostatnie podejście zakładało istnienie egoistycznych, kalkulujących oraz nastawionych na optymalizowanie zysków jednostek. W podejściu tym dominuje pogląd, jakoby instytucje powstawały w wyniku świadomych i przekalkulowanych decyzji aktorów, w celu agregacji preferencji (indywidualnych interesów). Oznacza to odrzucenie możliwości, by instytucje mogły odgrywać jakąś zasadniczą rolę w formowaniu preferencji, te są pojmowane jako wewnętrzne, dane dla aktorów, a ich geneza znajduje się poza głównym zainteresowaniem tej teorii (rozdział 8).

W odpowiedzi na te propozycje narodziło się nowe podejście – nowy instytucjonalizm. Pierwszym znakiem zmian był artykuł (pod znanym tytułem: *The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life*) autorstwa Jamesa Marcha i Johana Olsena z 1984 r., to właśnie oni ukuli nazwę nowy instytucjonalizm. Pięć lat później w Nowym Jorku ci sami autorzy wydali książkę o równie znaczącym tytule (tytuł oryginału: *Rediscover Institutions: The Organizational Basis of Politics*), której zawartość jest przedmiotem niniejszej recenzji. Przyjmuje się, że pozycja ta wpisuje się w nurt tzw. normatywnego instytucjonalizmu (jednego z kilku dominujących obecnie podejść w ramach nowego instytucjonalizmu). Jego twórcy uważają, że instytucje należy postrzegać przez pryzmat możliwości wytworzenia przez nie wspólnych wartości i skupienia wokół nich ludzi. Z zagadnieniem tym wiąże się problem,

który zostanie tu tylko zasygnalizowany: jak ocenić daną instytucję? Normatywistom przypisuje się mocną dychotomiczność: jeśli instytucja realizuje zakładany wzór norm – działa poprawnie, jeśli jest inaczej – działa źle. Taki sposób oceny pozostawia mało miejsca na bardziej zniuansowane opinie.

Jak wynika z samego tytułu w wersji oryginalnej, książka ta miała stanowić rewizję dotychczasowych poglądów na politykę połączoną z równoczesnym powrotem do koncepcji instytucji w świecie nauk politycznych. Postulowano odejście od indywidualistycznej optyki i poświęcenie większej uwagi działaniom zbiorowym. Krytycy tego poglądu zarzucali jego autorom stworzenie wyimaginowanego obrazu „przeciwnika” (np. teorii racjonalnego wyboru) i poddanie tak spreparowanego obrazu krytyce. Nie ulega jednak wątpliwości, że głównym wkładem Marcha i Olsena było wprowadzenie na nowo do nauk politycznych koncepcji instytucji i podkreślenie ich roli w kształtowaniu preferencji ludzi.

Normatywni instytucjonalisci zakładają, że preferencje są kształtowane pod wpływem interakcji z instytucją (np. podczas jej tworzenia czy działania w jej ramach). Dobrze uwidacznia się w tym miejscu wkład socjologii – to rezultat eklektyczności, jaką charakteryzuje się politologia. March i Olsen, przywracając instytucje naukom politycznym, chcieli odejść od dominującego, ich zdaniem, obecnie w nauce obrazu agregacyjnej roli procesów politycznych na rzecz ich integracyjnej roli. Agregacja wpisuje się w kontraktualną wizję polityki (jednostki podejmują działania, kierując się własnym interesem – teoria racjonalnego wyboru); integracja łączy się ze wspólnotową wizją społeczeństwa oraz pośrednio z tzw. logiką stosowności (rozdział 9), czyli zbiorem zasad, jakimi kieruje się instytucja oraz jakich powinni i starają się przestrzegać działający w jej ramach ludzie.

Oczywiście pojawia się problem jakości jednostkowego rozpoznania tej logiki i jej indywidualnej interpretacji. Krytycy tego podejścia, wydaje się, że zasadnie, stwierdzają, iż przy tak zbudowanej teorii nie sposób udowodnić jej niesprawdzalności. Żeby instytucja mogła zaistnieć, muszą istnieć „reguły gry” wpływające na postępowanie jednostek. Jeżeli jednostki nie postępują zgodnie z tymi regułami, możliwe są dwa wykluczające się wyjaśnienia: nie ma takich reguł lub reguły istnieją, zostały jednak źle zinterpretowane przez aktora. Stosując Popperowskie stwierdzenie, można powiedzieć, że teorii tej nie da się „sfalsyfikować”. Podobne zarzuty kierowane są przeciw innym teoriom z dziedziny nauk społecznych i politycznych (w tym teorii racjonalnego wyboru). Właśnie w założeniu, że instytucje formują ludzkie działania, czyli że organizacja życia politycznego ma znaczenie, zawarta jest możliwość predykcyjna całej teorii. Skoro instytucje wpływają na poczynania aktorów w sposób dający się opisać, tym samym możliwa staje się próba przewidywania ludzkich zachowań. Autorzy książki opisują i porównują agregacyjny i integracyjny wymiar procesu politycznego, podkreślając cykliczność stopnia ich dominacji (rozdział 7). Stwierdzają równocześnie, iż działanie oparte o „logikę stosowności” dominuje w polityce, że istnieją dające się opisać i zidentyfikować normy organizujące ludzkie działanie.

Starając się dookreślić, czym jest nowy instytucjonalizm, można skonstatować, że jego twierdzenia lokują go bliżej bieguna struktury niż podmiotowości, w sporze

dotyczącym tego, co determinuje ludzkie działania – struktura, kontekst, w którym funkcjonują jednostki, czy też sami ludzie, aktorzy są kowalami swojego losu.

Powstaje w tym miejscu problem, który zostanie tu tylko zasygnalizowany; jak wyskalować wpływ struktury na ludzkie działanie, tak by dopuszczając wpływ podmiotów na swoje działania, nie osłabić możliwości występowania regularności, a tym samym poważnie ograniczyć moc predykcyjną teorii? Zaletą podejścia instytucjonalnego jest zwrócenie większej uwagi na czynnik ideologiczny (idee mogą służyć wyjaśnianiu zmian). Na uwzględnienie czynnika ideologicznego pozwala nieindywidualistyczna ontologia. Jej skutkiem jest dopuszczalność umieszczenia instytucji na poziomie pierwotnym w stosunku do jednostek (co wydaje się trudne do pomysłenia w teoriach wychodzących od jednostki jako podstawowego przedmiotu zainteresowania).

Dla obserwatorów polskiego życia politycznego, szczególnie tych zainteresowanych zmianami obecnego stanu rzeczy, cenne wydają się uwagi dotyczące procesu reform instytucjonalnych (głównie rozdziały 4-6). Szereg zawartych tam obserwacji można odnieść do sytuacji w naszym kraju. Interesujące byłoby przeanalizowanie stylów retoryki dotyczących reformy administracyjnej i zestawienie ich z tymi występującymi w Stanach Zjednoczonych (rozdział 5).

Poglądy Marcha i Olsena (oraz Cohena) zyskały uznanie m.in. dzięki koncepcji polityki jako tymczasowego uporządkowania, co znajduje oparcie w koncepcji „kosza na śmieci” (rozdział 1). W obliczu zmiany (np. na zewnątrz systemu) i konieczności reakcji na nią instytucje w pierwszym rządzie sięgają po rozwiązania mieszczące się w granicach procedur standardowych, dopiero później po metody innowacyjne. Tym samym uwidacznia się wpływ „logiki stosowności”, którą kieruje się każda instytucja w procesie podejmowania decyzji, w tym w procesie zmiany. Model kosza na śmieci zakłada, że większości zmian nie da się przewidzieć i że zachodzą one w dużej mierze w sposób przypadkowy. Twierdzenie takie stoi w jaskrawej sprzeczności z poglądami szkoły racjonalnego wyboru, która zakłada, że jednostki w sposób w pełni świadomy są w stanie przeprowadzać zmiany instytucjonalne. W normatywnej wersji nowemu instytucjonalizmowi zarzuca się, że pomimo rozbudowanej teorii zmiany instytucjonalnej słabo radzi sobie z projektowaniem nowych instytucji. Takie postawienie sprawy wynika z preferowania przez „normatywistów” ewolucyjnego podejścia do instytucji, z założenia, że rozwijają się one samoistnie, w sposób bliski losowości oraz dzięki możliwości interpretowania przez ludzi zasad, którymi rządzą się instytucje. Z tym ostatnim elementem wiąże się duże ryzyko w przewidywaniu tego, co może w rzeczywistości powstać z teoretycznego projektu. Zwolennicy teorii racjonalnego wyboru nie mają większych problemów z projektowaniem instytucji, gdyż te są ich zdaniem w całości owocem racjonalnych decyzji.

By zilustrować różnicę między interpretacją proponowaną przez teorię racjonalnego wyboru a tą proponowaną przez nowy instytucjonalizm, wyobraźmy sobie strażaka ratującego ludzi z płonącego budynku. Dlaczego to robi? Jedną z odpowiedzi może być stwierdzenie, iż robi to, ponieważ rozważając wszystkie za i przeciw, podejmuje świadomą decyzję (hierarchizując swoje preferencje), że opłaca mu się działać,

gdyż np.: w efekcie takiego postępowania spłyną na niego splendor i liczne pochwały, być może, zostanie odznaczony i zostanie podwyżkę. Drugie wyjaśnienie stara się zrekonstruować „logikę stosowności” – zespół norm, do jakich powinien dostosować się strażak chcący być członkiem straży pożarnej, wśród nich znajduje się m.in. bezinteresowność i obowiązek niesienia pomocy innym. Ten nieco przerysowany przykład ma jedynie zilustrować główne różnice między dwoma inaczej rozkładającymi akcenty podejściami.

Pozostaje wiele pytań, m.in. o to, czym jest organizacja, a czym instytucja? Jaka jest geneza instytucji? W jaki sposób wprowadzać zmiany, by ich rzeczywiste funkcjonowanie było możliwie bliskie projektowanemu? W jaki sposób zmieniają się instytucje pod wpływem poglądów tworzących je ludzi? Dobrym początkiem do poszukiwań odpowiedzi na te pytania jest książka Marcha i Olsena.

Ewentualne zarzuty o nadmierną teoretyczność i akademickość rozważań zawartych w książce wydają się bezzasadne. Pomysł budowy IV RP oraz jej projektowane mechanizmy działania podlegać będą logice charakterystycznej dla instytucji, która wydaje się punktem wyjścia do opisanego realnych rozwiązań. Jakimi zasadami będzie się kierować państwo polskie: państwa „przetargu zbiorowego”, państwa „instytucjonalnego” czy zasadami modelu „państwa-supermarketu” (rozdział 5)? Jakie są podobieństwa i różnice między dwoma parami: instytucjami agregacyjnymi i integrującymi a wizją Polski liberalnej i solidarnej, jak może wyglądać położony między nimi punkt równowagi? Wystarczy zastanowić się np. nad projektami ustaw o centralnym biurze śledczym, pomysłem powołania Komisji Prawdy i Sprawiedliwości czy innymi formułowanymi *ad hoc* projektami zmian, by zdać sobie sprawę, że do ich pełnego zrozumienia nie wystarczy komentarze z prasy codziennej czy nawet szeroka wiedza o polskim systemie prawnym. Konieczna jest znajomość polityki w jej możliwie licznych aspektach sprzężona z odpowiednim oprządkowaniem teoretycznym. Analiza polityczna nie może sprowadzać się do recytowania wyrażonych w nieadekwatnym języku banalnych formułek. Zapoznanie się z poglądami Marcha i Olsena może pomóc w zrozumieniu, czym tak naprawdę jest państwo i w jakim kierunku należy prowadzić jego transformację.

Mgr Błażej SAJDUK, ur. 1981, absolwent politologii na Uniwersytecie Jagiellońskim, doktorant na Wydziale Studiów Międzynarodowych i Politycznych UJ, asystent w Wyższej Szkole Europejskiej im. ks. Józefa Tischnera.